

## 研究ノート

## まちづくりにおける担い手の空間的特徴

長野市松代地域における NPO 会員の居住領域特性の分析から

小 島 大 輔

(長崎国際大学 人間社会学部 国際観光学科)

## 要 旨

新たな政策課題の出現、市町村再編および市民参加の機運高揚などに伴って、ローカル・ガバナンスという視点から政府のもつ既存の役割が再考され始めている。本稿では、長野市松代地域におけるまちづくり NPO 会員の居住領域特性の分析を通して、まちづくりにおける担い手の空間的特徴について検討した。分析の結果、まちづくり NPO の会員は、そのローカルな活動領域よりも広域に分布していることが明らかになった。また、会員数は、ある程度の入退会が継続的に生じることによって維持されていることが示された。さらに、会員の一部には、その他のまちづくり組織等の会員との重複がみられた。以上より、まちづくりにはローカルな領域を超える自己組織的・流動的な担い手を有する場合があり、かつ一方でローカルな領域における担い手の「交差」によって多面的な集合的行為体間の連携関係が形成され、「正当性」および「実行性」の確保が図られているといえる。

## キーワード

まちづくり、NPO、ローカル・ガバナンス、松代、長野市

## 1. はじめに

地方都市では、現在まちづくりをめぐる新しい政策課題が次々と立ち現れ、政策の大きな転換点を迎えている(武者2007)。また、市民参加型のまちづくりにおける担い手として様々な行為体が出現し、さらに近年の市町村再編に伴って、政府のもつ既存の役割そのものが再考され始めている。そこでは、「ガバメント型都市計画からガバナンス型まちづくりへ(西山・西山2008)」と表現されるように、地域内/都市内分権に加えて、新たな都市経営思想としてのローカル・ガバナンスが活発に議論されている。

Rhodes (1996)によると、ガバナンスとは、相互依存性や資源の交換、ゲームのルールおよび政府からの明確な自律性などによって特徴づけられる自己組織的なネットワークが強調される統治様式であり、「ネットワーク型ガバナ

ス(丸山2008)」または「社会中心アプローチ(西岡2006)」などと称される<sup>1)</sup>。吉原(2008)は、現実に立ち現れる組織(化)および組織間関係の形態について、ガバナンスの「作用のかたち」を、『制度の失敗』という状況下で、既存の組織間で新しい制度枠組みを設計し、課題を遂行し、イシューを処理することがますます求められるようになり、その結果、地方政府、企業、中間集団等、相対的に自律した組織/集団間で、何らかの具体的な目標を共有しながら、フォーマル/インフォーマルに自己組織的なネットワークがとり結ばれる形状(吉原2008:113)」として定式化している。しかし、吉原(2002)が「ガバナンスのジレンマ」としてあげているように、現実において集権的で統制的な政府の支配的影響を完全に排除したガバナンスの様式を見出すことは困難である。また、ガバメント ガバナンスという二分法およ

び前者から後者への単純な発展図式も想定していない(吉原2002)。

ローカル・ガバナンスの議論で着目されている点は、従来閉鎖的と考えられていた行政組織が、住民と市町村行政の間を補完・代替する中間組織<sup>2)</sup>に対して新たな関係を築きつつあることである。特に、「新たな中間組織 影山2005: 147)」としてのNPOの重要性については多くの指摘がなされている<sup>3)</sup>。それは、NPOが「構成メンバーの自律性を組み込んだネットワーク型の組織(影山2005: 156)」であり、「公益性をもった市民の自主的で自律的な非営利の活動(牛山2003: 172)」を行うと認識されているからといえる。この傾向下、まちづくりを標榜してローカルに活動するNPO(以下まちづくりNPO)は、行政区画よりローカルなスケールにおいて、その活動の「正当性」および「実行性」を獲得して近年精力的に活動するものも現れている<sup>4)</sup>。

ガバナンスの構成要素として作用するまちづくりNPOは、その理念に「まち」という領域的な言葉を有しているため、領域的な「当事者性」を内包している。まちづくりNPOは、まちづくりの実践における「まち」としての領域をもつ自治体(田村1999)およびその領域内の住民という対立軸上における新しい中間組織として立ち現れた。このことは、「市民参加型のまちづくり」として、まちづくりの担い手のスケールがよりローカルな領域に引き戻されたように捉えられがちである。しかし、内部と外部という領域を規定するスケールは、「所与、あるいは定まったものではなく、実態・制度・行為体の観点から」構成される(柑本2008: 11)ものである<sup>5)</sup>。すなわち、ローカル・ガバナンス論は、活動のスケールを問題としているのではなく、「『ローカル・イニシアティブ(藪野1995: 4)』によって様々な利益を異なる空間的ひろがりのなかでできりむすび、接合していくような創建的な都市の制度メカニズム(吉原2002: 112)」をもつ「マルチプルな空間的スケ-

ールをもつ都市(吉原2002: 113)」を想定している。

植木(2000)は、ガバナンス・アプローチにおける論点として、ローカル・ガバナンスの様式、ガバナンスのメンバーシップ問題およびローカル・ガバナンスの設計・維持に関わる利害対立の調停・妥協・和解をあげている。このうち、吉原(2008)は、メンバーシップ空間に関する検討課題として、マルチプルな集合的行為体間の連携関係、自己組織的なネットワークおよび集合的な意思決定を提示している。NPOという行為体をガバナンスの担い手という視点から検討することは、「当事者性」の空間的広がりおよびNPOの会員を結節点としたその他の組織との関係というガバナンスの「作用のかたち」の空間的特徴を見出すことである。しかし、この観点から既存のNPO研究を渉獵すると、まちづくり活動の展開に伴う担い手の広域化(工藤2001、白石ほか2002など)が示唆されているのみであり、ローカル・ガバナンスの観点から上述のメンバーシップ空間の特徴を検討したものはない。

担い手とは、問題の当事者として活動に同意・参加するものであり、問題(事業等)によって様々である。ガバナンスでは、組織間、勢力間で、新たな制度機構が編成され、戦略・政策課題が設定・遂行され、その過程で制度機構が不断に再編されている(植木2000)。したがって、ガバナンスの構成要素は、「たえず状況依存的であり再編途上にある(吉原2008: 114)」再帰的組織といえる。NPOとしての組織化は、担い手が現れる「契機」であり、ガバナンスの「作用のかたち」の可視的な状態といえる。

一方、ガバナンスの「作用のかたち」には、制度的な側面およびその管理に関する既存のガバナンスの議論では回収しきれない「インフォーマルな」ネットワークも含意されている。また、ローカル・ガバナンスにおいては、組織の統合でなく「節合(吉原2008: 124)」に力点が置かれる。したがって、制度やパートナー

シップとして明確に表出はしないが、ローカルなスケールにおいて多元的な役割をもつまちづくり NPO の会員を結節点として形成される組織間関係の多様性や多義性を検討する必要があるといえる。しかし、この点は、これまでのローカルに活動する NPO の担い手の生成・存立要因の検討（前田2008、木村2008など）においても看過されてきた。よって、NPO のメンバーシップ空間の特徴を捉え、ローカルなスケールにおいて人が多元的な役割を構成し、活動／運動が生じ、継続するしくみについて検討を加える必要がある。

本稿では、現在のまちづくりにおける領域的な課題に着目し、長野市松代地域のまちづくり NPO を事例として、その会員の居住領域特性の分析からまちづくりにおける担い手の空間的特徴を明らかにし、現在のまちづくりに関する領域的な課題を検討する。

## 2. 松代地域におけるまちづくりの展開過程

松代地域は、長野市域の南東部、千曲川の東岸に位置し、武田信玄の築いた海津城が起源とされている。真田氏移封後の城下町が現在の市街地の骨格となった。1966年、長野市は、旧松代町（松代地域）を市域に編入し、以降公共施設等によって継続的な投資を行ってきた（美谷2001）。

現在のまちづくりにつながる事業の端緒としては、1982年に長野市と市教育委員会が発表した報告書『庭園都市松代』があげられる。これは、松代地域に残存する武家屋敷や泉水・泉水路等の歴史的価値を示すものであり、この刊行に続いて翌1983年には、松代地域における3町（2002年より4町）が市の「伝統環境保存区域」に指定された。しかし、この事業は、上述の通り町並みに対して文化財としての歴史的価値を見出すアカデミズムによって生じたものであった。そのため、以降約10年間は、それらの学術的な研究は蓄積されたが、「伝統環境」を活用したまちづくりの機運は高揚せず、松代地域に

おけるまちづくり運動には展開しなかった<sup>6)</sup>。

1990年代になると、松代地域の住民によるまちづくり活動がさかんになった。主なものとして、松代商工会議所の若手グループ「松代藩」、真田宝物館の学芸員が中心となり養成したボランティアによって松代地域内の文化財の調査・研究・案内を行う「松代文化財ボランティアの会」および商工会の婦人会グループ「ホイッササ松代」等の発足があげられる。また、この時期商工会議所を中心とした観光振興も本格化した。1994年には、松代商工会議所によって歴史的資源の活用が盛り込まれた「地域資源活用再生計画・300万人観光プロジェクト21」が立案された。その結果、翌1995年には会議所内に「まちづくり特別委員会」が設置され、そこに「街並み」・「文化」・「食」・「花」に関するまちづくり部会が設けられた。さらに、1998年「まちづくり特別委員会」により「城下町松代街並み景観賞」が創設されている。

2000年、長野市は、「松代地区中心市街地活性化基本計画」を策定し、そのビジョンとして「信州松代まるごと博物館構想」を打ち出した。その際、商工会議所と松代地域住民でワークショップが開催され、市と松代地域住民とのより直接的な事業の共同化が図られた。さらに、住民主導の事業実現を目指し、2001年「NPO 夢空間松代のまちと心を育てる会（以下 NPO 「夢空間」）」が発足した。2002年には、市が積極的な景観行政を展開させ、国土交通省の街並み環境整備事業を導入し、各町単位で住民協定を締結して景観整備を促進させた。さらに、2004年には、修景・再建された建造物を会場として活用し、「遊学城下町」として松代地域の文化活動グループへの参加を促進する「エコール・ド・まつしろ2004」が開催された<sup>7)</sup>。また、2006年には、長野市の都市内分権を推進するために、松代地区住民自治協議会が設けられた。以上のように、松代地域におけるまちづくりは、市と松代地域住民とで異なる展開をしていたものが、「信州松代まるごと博物館構想」とまち

づくり NPO の組織化によって、その方向性が定められていった。

### 3. まちづくり NPO 会員の居住領域特性

#### (1) 成立の経緯および活動の展開過程

NPO「夢空間」は成立の趣意書作成後、商工会議所のまちづくり委員に松代地域の住民6名が加わり、設立準備会の呼びかけ人となって、その他の松代地域住民に周知した。2001年2月に松代商工会議所内の委員会において、まちづくりを推進する市民グループの育成を図ることが決定された。同年3月、「松代地区中心市街地活性化基本計画」の決定を受けて前述のグループの育成が承認され、「松代まちづくり町並み文化研究会」として設立準備会が開催された。同年6月に開かれた設立総会の案内には、「市民参加でまちづくり」と見出しが付され、案内文では発足する組織の特徴について、「まちづくりに取り組んでいるグループや有志が横につながり、広くみなさんの参加を募り、行政と連携して市民参加でまちづくりを実践する団体」と説明されている。着目すべきは参加者について、「松代のまちづくりに意欲のある一般市民の方(町内外問いません)」と記述されている点である。

設立以降、NPO「夢空間」は、「まるごと博物館」の実践を目指し、松代地域内で様々な活

動を展開していった。NPO「夢空間」は、出版物および「町あるきツアー」によって、まず松代地域における文化財等の「発掘」と継続的な周知活動を実施し、またその対象の多様化・広域化(松代地域内)を図ってきた。また、それを契機に登録文化財の推進活動も生じている。

#### (2) 会員の編成過程

発足時における会員は、これまでに何らかのまちづくり活動を行っている松代地域内の住民であった。これら初期の会員に加えて、松代地域に在住するまちづくりプランナーの参加、信州大学との連携および県の文化財保護指導員の参加等、会員の「コア・メンバー」が形成されていった。また、表1より発足時には松代地域の居住者が中心であった会員構成が、事業の実施に伴い、広域的な構成をとるようになったことがわかる。さらに、会員の4分の1前後がそのローカルな活動領域より広域な松代地域外の会員であることが明らかになった。

次に、会員の流動性について検討する。図1のとおり、会員数には顕著な変化はないが、各時期の会員の構成をみると、その会員数はある程度の入退会が継続的に生じることによって維持されていることがわかる。表2とあわせてみると、会員の流動性は主に松代地域内、松代町松代および松代地域以外の長野市が高いことが

表1 NPO「夢空間」の会員構成の推移

会員の居住地	時期(年/月)				
	2001/6	2003/3	2004/1	2006/3	2007/9
締結地区内	30	55	47	51	50
その他松代町松代	12	27	27	27	27
その他松代地域	13	57	50	55	62
その他長野市	2	31	32	34	33
その他長野県	0	8	10	13	12
長野県外	0	9	3	5	4
不明	8	0	4	8	0
計	65	187	173	193	188

単位：人

注：締結地区内とは、2003年策定の「街並み環境整備事業計画」の締結された区内を示す。

(NPO 法人夢空間松代のまちと心を育てる会資料により作成)

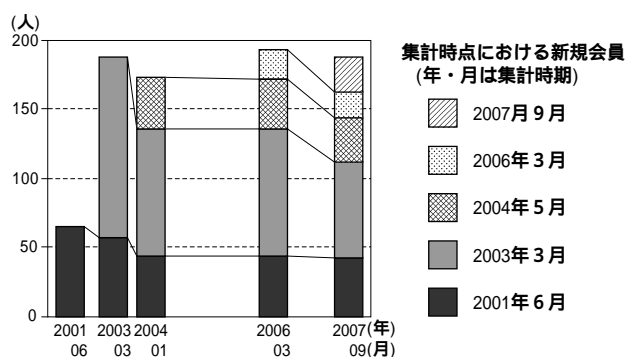


図1 NPO「夢空間」会員の推移  
(NPO 法人夢空間松代のまちと心を育てる会資料により作成)

表2 入会時期からみた NPO「夢空間」の会員構成

会員の居住地	集計時期 (年/月)				
	2001/ 6 ~	2003/ 3 ~	2004/ 1 ~	2006/ 3 ~	2007/ 9 ~
締結地区内	30	25	2	4	3
その他松代町松代	12	15	6	0	3
その他松代地域	13	44	12	6	7
その他長野市	2	29	8	3	11
その他長野県	0	8	5	2	2
長野県外	0	9	0	2	0
計	57	130	33	18	26

単位：人

注：締結地区内とは、2003年策定の「街並み環境整備事業計画」の締結された区内を示す。

(NPO 法人夢空間松代のまちと心を育てる会資料により作成)

表3 NPO「夢空間」とまちづくり関連組織等との会員の重複関係

会員の居住地	まちづくり関連組織			
	「松代藩」	「ホイッサ サ松代」	「エコール・ド・ 松代2004」 関係者	「エコール・ド・ 松代倶楽部」 専科代表者
締結地区内	3	5	17	10
その他松代町松代	0	4	6	2
その他松代地域	0	3	10	11
その他長野市	0	0	1	0
その他長野県	0	0	0	0
長野県外	0	0	0	0
計	3	12	34	23
会員計	14	12	-	61

単位：人

注：締結地区内とは、2003年策定の「街並み環境整備事業計画」の締結された区内を示す。

(NPO 法人夢空間松代のまちと心を育てる会資料により作成)

わかる。このことから、NPO「夢空間」は入退会による一定の会員の「出入り」がある流動的な組織であるという特徴を有している。特に、2003年3月の集計で初出の会員は2007年には約半数まで減少し、2007年では2003年3月以降の新たな会員の入会者が当初の会員以外のおよそ半数を占めている。

### (3) 他組織との関係

NPO「夢空間」は、設立前後に構成されたまちづくり関係組織等と、構成員の重複がある(表3)。設立総会の案内文中に「まちづくりに取り組んでいるグループや有志が横につながり」と記されていたように、NPO「夢空間」の成立により、会員の重複を介して既存の諸組織間の新たな関係の形成が図られている。複数の組織に属する会員の多くは、設立当初からのNPO「夢空間」の会員であり、脱会者はほとんどなく、現在も諸組織間の「結節点」として機能している。

## 4. まちづくり NPO の空間的特徴

### むすびにかえて

本稿では、長野市松代地域におけるまちづくり NPO の事例を通して、まちづくりの担い手の空間的特徴について検討した。松代地域におけるまちづくりは、1990年代以降その担い手の多様化が進み、2000年の「まるごと博物館構想」をもって、一定の方向性が示された。その際に成立したまちづくり NPO の会員は、松代地域というローカルな活動領域よりも広域に分布していることが明らかになった。また、その会員数は、ある程度の入退会が継続的に生じることによって維持されていることが示された。さらに、その会員の一部は、その他の松代地域内のまちづくり関連組織等の会員との重複がみられた。

本稿で分析した担い手の空間的特徴から、以下では柑本(2008)の示した「マルチスケール」アプローチの視座に従って、ガバナンスの「作

用のかたち」のスケールについて検討する。まず、まちづくり NPO は、ローカルな活動領域に対して、より広域なメンバーシップ空間を有している。このことから、ガバナンスのメンバーシップ空間は、あるスケールを形成する空間単位がその下位のより小さなスケールの空間単位を内包するようないわゆる「スケールの入れ子」という状態を示さないとはいえる。同時にそれは、社会的相互作用の「漏れ(Taylor 1994)」によって形成された越境領域的な組織(NPO)において、ローカルな地域外の居住者の関与が相対的に増大した結果、いわゆる「個々のスケールの重要度の非固定性」が現れていることがみてとれる。すなわち、現在のまちづくりは、「距離をとまなう愛着や影響」も通して実践されていると考えられる。

さらに、まちづくり NPO の会員の流動性から、ガバナンスの構成要素そのものが流動体的性格をもつといえる。ただし、不動の「コア・メンバー」が、ネットワークの「結節点」になり、ローカルなスケールにおける担い手の「交差」によって多元的な集合的行為体間の連携関係が形成されている。その結果、多様な組織をガバナンスの様式に組み込み、「正当性」および「実行性」の確保が図られていると考えられる。

ローカル・ガバナンスという様式でローカルに引き戻されたかにみえるまちづくり活動が、実際はトランス・ローカルなメンバーシップ空間を有するアソシエーションの形態をとって進展している。このまちづくりの新たな展開をどのように捉えるべきか。また、「当事者性」のスケールという観点から、担い手の参加のレベルにはどのような空間的特性があるのか。さらに、この傾向が、まちづくりにおける担い手の活動における意思決定のメカニズムにどのような影響を与えているか。以上が、今後の検討課題としてあげられる。

## 付 記

本稿の作成にあたり、現地における調査におきまして、関係各所の方々から多大なご協力を頂きました。心から感謝申し上げます。

## 注

- 1) これを批判する立場として、政府の役割の重要性を強調した Pierre and Peters (2000) のガバナンス論は、「ガバメント型ガバナンス論(堀2002)」や「国家中心アプローチ(西岡2006)」と称される。本稿におけるガバナンスとは、特記しない限り、Rodes (1996) によるガバナンスの定義に従う。
- 2) 影山(2005: 147)によると、「『中間組織』とは、ある基準軸に沿った両端の『あいだ』に位置する組織」を示す。また、中間組織は、社会システムにおける軋轢を回避したり、緩和したりする機能を有し、社会システムの変化により新たなものが現れてくるとされている。
- 3) ただし、「影の政府(shadow state) (Wolch 1989)」, 「(行政の)下請け(真山2002)」または「契約文化(西山・西山2008)」等と表現され、活動資金等における政府からの影響を懸念する指摘もなされている。
- 4) 日本 NPO センターが、2006年に行った調査によると、「まちづくり」を活動分野とする NPO 法人について NPO 法人全体に占める割合から認証年別にみた場合、1999年では5.9%であったものが2005年は9.5%に達している。
- 5) 例えば、中心商店街再生というさらにローカルな活動領域の場合、安倉(2007)が市民団体や NPO を「外部組織」、店舗の有志などで組織された「仲間型組織」としたように、スケールによって「内部外部」といった二元的な枠組みは異なる。
- 6) この要因として、しばしば近隣の小布施町と対比され、長野市との合併により松代地域と行政との「距離」が増大したことがあげられている(鈴木2004など)。
- 7) この事業以降、長野市は「戸隠イヤー」、「善光寺イヤー」および「飯綱イヤー」と称して、行政区域よりもローカルな地域スケールで観光交流促進プランを策定するようになるなど、市の観光行政のスケールに大きな影響を与えた。

## 参考文献

植木 豊(2000)「ローカル・ガヴァメントからロー

カル・ガヴァナンスへ」吉原直樹編『都市経営の思想：モダニティ・分権・自治』青木書店、281-309頁。

- 牛山久仁彦(2003)「市民運動の変容と NPO の射程 自治・分権化の要求と政策課題への影響」矢澤修次郎編『社会運動』東京大学出版会、157-178頁。
- 影山摩子弥(2005)「中間組織としての NPO のシステム理論的意味と労働生活政策」『横浜市立大学論叢・社会科学系列』第56巻第3号、143-163頁。
- 木村オリエ(2008)「都市郊外における自治体のアウトソーシングと主婦の起業 多摩ニュータウン南大沢地区 S 社を事例にして」『人文地理』第60巻第4号、301-322頁。
- 工藤雅世(2001)「ヘリテージ・ツーリズムと NPO 奈良町の事例を中心に」『国立民族学博物館調査報告』第21巻、143-152頁。
- 柑本英雄(2008)「リージョンへの政治地理学的再接近：スケール概念による空間の混沌整理の試み」『東北アジア地域研究』第14巻、1-20頁。
- 白石克孝・富野暉一郎・広原盛明(2002)『現代のまちづくりと地域社会の変革』学芸出版社。
- 鈴木輝隆(2004)「市町村合併時代の道標 長野市松代町 まちづくりに必要なもの(合併と住民力)」『内閣府経済社会総合研究所レポート推奨：元気なまち』内閣府経済社会総合研究所。http://www.wagamachigenki.jp/suisho/su\_02\_0408\_01.html。(最終閲覧日：2009年11月28日)
- 田村 明(1999)『まちづくりの実践』岩波書店。
- 西山康雄・西山八重子(2008)『イギリスのガバナンス型まちづくり：社会的企業による都市再生』学芸出版社。
- 西岡 晋(2006)「パブリック・ガバナンス論の系譜」岩崎正洋・田中信弘編『公私領域のガバナンス』東海大学出版会、1-31頁。
- 堀 雅晴(2002)「ガバナンス論争の新展開 学説・概念・類型・論点」中谷義和・安本典夫編『グローバル化と現代国家：国家・社会・人権論の課題』御茶の水書房、pp. 85-114。
- 前田洋介(2008)「担い手からみたローカルに活動する NPO 法人とその空間的特徴」『地理学評論』第81巻第6号、425-448頁。
- 真山達志(2002)「地方分権の展開とローカル・ガバナンス」『同志社法学』第54巻第3号、909-932頁。
- 丸山真央(2008)「ポスト『平成の大合併』のローカルガバナンスの条件 - ローカルデモクラシーの観点から - 」『地域社会学年報』第20集、103-118頁。

- 美谷 薫 (2001) 「長野市の市域拡大と編入地域における施策展開」『地域調査報告』第23巻, 147-158頁.
- 武者忠彦 (2007) 「地方都市のまちづくりとガバナンス」『地理科学』第62巻第3号, 147-160頁.
- 安倉良二 (2007) 「愛媛県今治市における中心商店街の衰退と仲間型組織による再生への取り組み」『今治商店街おかみさん会』の活動を中心に」『経済地理学年報』第53巻第2号, 173-197頁.
- 藪野祐三 (1995) 『ローカル・イニシアティブ』中央公論社.
- 吉原直樹 (2002) 『都市とモダニティの理論』東京大学出版会.
- 吉原直樹 (2008) 『モビリティと場所: 21世紀都市空間の転回』東京大学出版会.
- Pierre, J. and Peter, B.G. (2000) *Governance, politics and the state*. Palgrave MacMillan, Houndmill.
- Rhodes, R.A.W. (1996) 'The new governance: governing without government' *Political Studies* 44, pp.652-667.
- Taylor, P.J. (1994) 'The state as container: territoriality in the modern world-system' *Progress in Human Geography* 18, pp.151-162.
- Wolch, J.R. (1989) 'The shadow state: transformations in the voluntary sector.' Wolch, J.R. and Dear, M. ed. *The power of geography: how territory shapes social life*, Unwin: Hyman, Boston, pp.197-221.